L'Arctique : La sécurité et la défense du Canada

FRONTIÈRE SEPTENTRIONALE DU CANADA, l'Arctique joue depuis de nombreuses années un rôle de premier plan dans la sécurité et la défense du pays. La nature exacte de ce rôle, toutefois, a fluctué au gré de l'évolution de l'ensemble des besoins du Canada en matière de sécurité. Ainsi, alors que le livre blanc de la défense de 1971 mettait l'accent sur la souveraineté dans l'Arctique, celui de 1987 s'intéressait davantage aux capacités de la défense canadienne dans cette région. Plus récemment, les effets des changements climatiques ont ajouté une autre dimension à ce secteur de politique déjà complexe. Cela a eu pour conséquence que le Canada doit encore repenser sa stratégie de sécurité et de défense dans l'Arctique en fonction des nouvelles menaces.

Apogée du rôle de l'Arctique dans la défense du pays : la guerre froide

La militarisation de l'Arctique date certes de la Seconde Guerre mondiale, mais il reste que le rôle qu'a joué cette région dans la sécurité du Canada a été largement défini par la guerre froide et la participation du pays à l'OTAN et par son alliance continentale avec les États-Unis sur le plan de la défense. L'importance de l'Arctique pour la sécurité et la défense s'est d'ailleurs accrue de façon marquée durant la guerre froide et la lutte entre l'Est et l'Ouest. Même si l'Europe était considérée comme le principal théâtre d'un éventuel conflit armé, les progrès technologiques dans le domaine des systèmes d'armes aéroportés et embarqués à bord de navires ont été tellement grands que la distance a cessé d'être un facteur de sécurité efficace pour le Canada et l'Amérique du Nord. À cet égard, l'Arctique était reconnu comme le point le plus vulnérable du continent, puisqu'il est le chemin le plus court et donc le plus probable pour toute attaque soviétique contre l'Amérique du Nord.

Le rôle de l'Arctique a aussi été influencé par l'évolution de la pensée stratégique et l'adoption de la politique de dissuasion par les deux adversaires de la guerre froide. Plus particulièrement, bien que l'avènement des missiles balistiques intercontinentaux dans les années 1960 et 1970 ait sensiblement diminué l'importance de l'Arctique en matière de défense, le Canada et le continent sont restés vulnérables à des attaques, puisque l'Arctique et ses eaux environnantes pouvaient fournir des sites de lancement pour des attaques mobiles, et donc imprévisibles, en provenance de sous-marins soviétiques.

Par suite de cette évolution et de l'incidence de la guerre froide sur l'Arctique, et malgré la rudesse de son climat, cette région est devenue un élément important de la défense du Canada et du respect de ses engagements dans le cadre de l'alliance. Par ailleurs, comme on croyait que l'Arctique n'avait guère de valeur intrinsèque, sa valeur était établie en fonction de son utilité pour ce qui est de protéger le Canada et le continent.

Ainsi, vu comme un territoire éloigné, vaste et négligé, l'Arctique a été militarisé et son paysage terrestre a été considérablement dégradé par les efforts que le Canada a déployés pour renforcer son autorité dans la région et mettre celle-ci au service des besoins du pays sur le plan de la sécurité et de la défense[1]. De nouvelles infrastructures de communication et de transport sont venues s'ajouter à celles qui avaient été mises en place durant la Seconde Guerre mondiale, notamment des routes, des pistes d'atterrissage et des bases aériennes, des systèmes téléphoniques ainsi que des stations radio et des stations radar – dont la raison d'être était toujours en premier lieu d'ordre militaire. De plus, au début de la guerre froide, des bases militaires canadiennes ont été établies un peu partout dans le Nord, dont une à Churchill et une autre à Frobisher Bay (maintenant Iqaluit). Toutefois, en 1947, le Canada a mis sur pied un corps de réservistes à temps partiel, les Rangers canadiens, recrutés parmi les populations inuites et d'autres groupes autochtones du Nord pour assurer une présence militaire dans cette région, une fonction que d'autres composantes des Forces canadiennes (FC) auraient eu du mal à remplir[2]. Ayant un climat semblable à celui de la Sibérie et d'autres parties du Nord européen, le Nord canadien est devenu un

important site pour de nombreux exercices d'entraînement des forces militaires et aériennes canadiennes et alliées, y compris la mise à l'essai d'armements. Des efforts ont également été accomplis pour améliorer les capacités stratégiques du Canada en matière de surveillance et de patrouille dans l'Arctique, dont l'annonce de 1985 concernant la construction d'un nouveau brise-glace de classe polaire 8[3].

Ces efforts ont donné suite à diverses affirmations durant la guerre froide au sujet de la souveraineté canadienne dans l'Arctique et, donc, du droit et de l'obligation du Canada de défendre cette région. Durant cette période, certaines collectivités inuites ont été déplacées, afin, dit-on, de peupler des régions éloignées et de renforcer ainsi l'autorité du Canada dans la région tout en le rendant moins vulnérable aux atteintes à sa souveraineté[4]. De plus, les eaux de l'Arctique faisaient l'objet de patrouilles par les brise-glaces de la Garde côtière, et les bateaux de la Marine lorsque les conditions météorologiques le permettaient, afin de protéger les intérêts canadiens.

Comme une solide défense du Canada était intimement liée à la protection de l'Amérique du Nord, ces mesures de défense unilatérales avaient pour important complément les efforts binationaux déployés avec les États-Unis. L'un de ces dispositifs était le réseau d'alerte avancé de 1957, qui se composait d'une série de stations radar établies le long de la limite septentrionale du continent nord-américain, dont l'Alaska, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, l'île de Baffin et le Groenland. En 1985, le système a été reconfiguré et rebaptisé Système d'alerte du Nord. Le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD), créé en 1958, a été la principale organisation binationale mise sur pied par le Canada et les États-Unis. Renommé Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord en 1981, NORAD a eu pour mandat de surveiller l'espace aérien – et, plus tard, l'espace extra-terrestre – au-dessus de l'Amérique du Nord, dont la région arctique, et de donner l'alerte – et éventuellement de réagir – en cas d'activités irrégulières et représentant une menace militaire, comme une attaque lancée par un aéronef, des systèmes de missiles ou des systèmes d'armes basés dans l'espace.

La militarisation du Nord canadien se faisait en parallèle avec celle d'autres alliés de l'OTAN, dont la Norvège (le seul allié de l'OTAN à partager une frontière avec l'Union soviétique), le Danemark, notamment en ce qui concerne le Groenland, et l'Islande, qui a non seulement adhéré à l'OTAN, mais encore conclu un accord de défense avec les États-Unis parce qu'elle ne disposait pas de forces armées. Ces activités ont été surpassées, et de beaucoup, par la militarisation des régions septentrionales de l'Union soviétique et des États-Unis. Pour l'Union soviétique, la péninsule de Kola était non seulement le centre d'attache de la flotte du Nord (qui se classait tout juste derrière la flotte du Pacifique des États-Unis pour le nombre de bâtiments et comprenait les plus puissants sous-marins soviétiques équipés de systèmes de missiles balistiques), mais aussi le lieu d'une forte concentration de capacités offensives terrestres et aériennes. En fait, pour des raisons d'ordre géographique, la plus grande force militaire permanente située dans l'Arctique était celle de l'ancienne Union soviétique, devenue celle de la Russie d'aujourd'hui. Les États-Unis, quant à eux, jugeaient que l'Europe était le théâtre principal et que l'Arctique constituait largement le front septentrional. Donc, si la présence militaire des États-Unis en Alaska – la Garde nationale ainsi que des forces armées (armée de terre, marine et aviation) – était importante, elle ne jouait qu'un rôle secondaire, malgré la proximité de l'Union soviétique.

Préoccupations nouvelles sur le plan de la sécurité : l'après-guerre froide

La fin de la guerre froide et de la menace d'une confrontation militaire avec l'Union soviétique a initialement eu pour effet d'amoindrir le rôle de l'Arctique dans la défense et la sécurité continentales et canadiennes. Cependant, si l'on définit la sécurité comme l'absence de menaces pesant sur les valeurs et les besoins, on peut dire que les menaces planant sur la sécurité du Canada n'ont pas disparu : elles n'ont fait que se transformer. En effet, autant l'importance de l'Arctique a été déterminée durant la guerre froide par les préoccupations du Canada en matière de sécurité, autant le profil de la défense et de la sécurité de l'Arctique a été repensé à la lumière de menaces et de priorités nouvelles et naissantes.

La sécurité environnementale. Du point de vue environnemental, l'Arctique devient de plus en plus vulnérable. Durant la guerre froide, la pollution de l'air et celle de l'océan ont certainement menacé l'environnement arctique, à telle enseigne que les auto-

rités canadiennes ont entrepris de le protéger au moyen de diverses lois, dont la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* de 1970, et de programmes connexes[5]. Les activités militaires de toutes sortes – depuis la formation au pilotage, qui perturbait les migrations des animaux, jusqu'à la construction de stations militaires et de sites radar – ont aussi eu une incidence sur l'environnement. De plus, devenus largement superflus, ces sites ont été fermés et abandonnés, et les produits chimiques et autres substances toxiques laissés sur place se sont infiltrés dans le sol, menaçant toutes les formes de vie. On s'inquiète également de la mesure dans laquelle les retombées nucléaires résultant des activités militaires de la flotte soviétique dans l'Arctique ont porté atteinte au fragile écosystème de la région.

En plus de ces facteurs, les changements climatiques mettent en danger l'environnement de l'Arctique, car la fonte du pergélisol et la transformation de la glace marine en eau libre perturbent les écosystèmes et accroissent la vulnérabilité de la vie humaine et de la vie animale, qui en sont tributaires. Les changements climatiques agitent aussi le spectre de la dégradation environnementale que pourraient entraîner des activités liées à l'exploitation de ressources naturelles jusque-là inaccessibles. En outre, l'augmentation éventuelle des activités de transport maritime dans l'Arctique et le passage du Nord-Ouest, qui pourrait se concrétiser en raison des changements climatiques, s'accompagnera d'une hausse des risques de déséquilibre écologique et de pollution marine.

Activités et accès illégaux accrus, y compris le terrorisme. À mesure que l'Arctique devient plus accessible en raison des changements climatiques, certains analystes prévoient l'apparition de nouvelles menaces pour la sécurité[6]. Un tel risque est la hausse des migrations illégales et du trafic d'êtres humains en Amérique du Nord via l'Arctique. On craint aussi que le Nord devienne une voie d'accès pour le narcotrafic, ainsi qu'une destination pour les drogues illégales. Dans le sillage du 11 septembre 2001, d'aucuns ont dit redouter que les terroristes se servent de l'Arctique pour entrer illégalement en Amérique du Nord ou y faire entrer des armes interdites, dont les armes biologiques et chimiques. À cette liste d'activités criminelles, qui sont généralement perpétrées par des groupes organisés, on peut ajouter l'augmentation d'autres formes de crime organisé, par exemple dans le secteur d'extraction de ressources lucratives telles que les diamants et le cuivre.

Les atteintes à la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Les préoccupations habituelles au sujet des atteintes à la souveraineté canadienne et de diverses revendications juridiques concernant l'Arctique constituent toujours un important élément des priorités du Canada en matière de sécurité. Plusieurs questions présentent une importance particulière : l'accès non autorisé au passage du Nord-Ouest, qui, selon le Canada, se trouve dans ses eaux internes et n'est pas un détroit international; la revendication du Canada relative à l'île Hans, dans le détroit de Nares (entre le Groenland et l'île Ellesmere), qui s'oppose à celle du Danemark; le différend avec les États-Unis au sujet de la frontière maritime dans la mer de Beaufort; et de possibles revendications concurrentes des divers États arctiques en ce qui touche l'étendue du plateau continental. Les deux dernières questions sont liées aux droits lucratifs d'extraction de ressources naturelles. En somme, ces questions ont pour effet de mettre en évidence la vulnérabilité de l'Arctique par rapport à la conduite d'activités non autorisées et non détectées d'autres États, ce qui pourrait porter atteinte à la souveraineté et à l'autorité du Canada dans la région.

À la défense du Nord

Le Canada voit bien ces problèmes relatifs à la sécurité dans l'Arctique et leur importance pour ses intérêts au pays et sur la scène internationale. La nature des diverses initiatives stratégiques et annonces de financement visant à renforcer la sécurité canadienne dans l'Arctique et le moment choisi pour leur présentation semblent indiquer que le gouvernement ne se satisfait pas du statu quo[7] et qu'il juge la situation avec une certaine urgence. En effet, si ces mesures sont prises pour répondre à diverses préoccupations, en dernière analyse elles ont toutes pour but d'accroître la visibilité du Canada dans le Nord, ce qui est considéré non seulement comme une affirmation de l'autorité et de la souveraineté canadiennes, mais en fin de compte comme la meilleure défense contre les menaces pesant sur les valeurs et les intérêts canadiens.

Un important élément de ces mesures – notamment celles qui figurent dans *L'énoncé de politique internationale du Canada* (2005), dans plusieurs politi-

ques annoncées en 2006 et 2007, dans le discours du Trône de 2007 et dans la première stratégie de défense du Canada en 2008 – est le renforcement des capacités stratégiques des trois services des FC dans l'Arctique, en ce qui concerne surtout les activités de surveillance, de patrouille et de communications[9]. De fait, l'amélioration des capacités stratégiques des FC est au cœur des nombreux exercices militaires exécutés dans le Nord. Plusieurs de ces exercices ont pour but de permettre aux trois services des FC de mieux se déployer et de mieux fonctionner dans le Nord durant toute l'année et dans des conditions météorologiques extrêmes et d'y répondre à diverses exigences, en particulier en matière de surveillance et de patrouille[9]. Le renforcement de la capacité stratégique explique d'ailleurs la décision, annoncée en 2007, de construire six navires-patrouilleurs de classe polaire 8 capables de naviguer dans des eaux dont la couverture de glace peut atteindre un mètre, prolongeant ainsi leur saison de surveillance en leur permettant de patrouiller dans le passage du Nord-Ouest durant l'été, ainsi que ses abords à d'autres moments. Ce renforcement figure aussi au premier plan dans la décision d'établir un centre de formation des FC dans l'Arctique à Resolute Bay, dont le matériel servirait à appuyer les opérations d'urgence civiles ou militaires régionales afin d'accroître les capacités et d'abréger les délais d'intervention. Enfin, le renforcement des capacités stratégiques canadiennes dans l'Arctique constitue un élément important de l'annonce relative à l'aménagement d'un port en eau profonde civil et militaire à un endroit où un dock existe déjà dans l'extrême Nord, juste à l'intérieur de l'entrée est du passage du Nord-Ouest, à l'île de Baffin. Ce port permettrait aux navires-patrouilleurs qui exercent leurs activités de surveillance maritime dans l'Arctique de se ravitailler et de faire le plein de carburant; bref, il élargirait le rayon d'action opérationnel de la marine dans l'Arctique.

L'annonce de la revitalisation des Rangers canadiens faite en 2006 est une autre initiative visant à renforcer les capacités stratégiques du Canada dans le Nord. Il s'agit d'ajouter 900 nouveaux membres aux Rangers, portant leur effectif à 5 000, et de leur fournir l'équipement voulu pour effectuer des patrouilles plus fréquentes, plus longues et plus efficaces le long du littoral étendu de l'Arctique et dans les terres de l'intérieur au nord du 50e parallèle.

En septembre 2008, le gouvernement a annoncé l'ajout d'une nouvelle réserve de l'armée de terre à Yellowknife[10] et l'élargissement du programme des Rangers juniors canadiens[11].

Les FC tiennent certes le rôle principal dans le renforcement de la présence canadienne dans le Nord, mais d'autres ministères et organismes publics canadiens ont un rôle vital à jouer tant individuellement qu'en collaboration. Par exemple, les activités de protection de la sécurité publique et de respect de la loi et de l'ordre menées par la GRC dans le Nord, ainsi que le travail de surveillance des incursions maritimes effectué par la Garde côtière revêtent une importance particulière. De fait, le Groupe de travail sur la sécurité de l'Arctique a été créé pour renforcer de façon plus exhaustive la présence, la souveraineté et la sécurité du Canada dans cette région en faisant jouer la collaboration et l'interaction entre les divers ordres de gouvernement et plusieurs ministères, dont la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence du revenu du Canada et Affaires indiennes et du Nord canadien. Des simulations et activités interministérielles ont également été réalisées, par exemple les opérations NANOOK d'août 2007 et 2008. Elles font intervenir des membres de l'Armée, de la Marine et de la Force aérienne, ainsi que des Rangers canadiens et des membres de la GRC, de la Garde côtière et des représentants de divers ministères dans des simulations de déversements de produits toxiques dans l'environnement, d'évacuations d'urgence de navires et d'opérations de lutte contre des narcotrafiquants[12].

Enfin, les intérêts stratégiques du pays dans la défense de sa frontière septentrionale figuraient au premier plan lorsque le Canada a exercé son autorité souveraine et, le 5 mai 2006, s'est entendu avec les États-Unis pour renouveler et élargir pour une durée indéterminée le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), qui comprend la région de l'Arctique.

En outre, le gouvernement canadien a fait d'autres annonces en août 2008 concernant la protection du Nord canadien contre des menaces éventuelles. Entre autres, l'inscription des navires étrangers – y compris les navires de croisière – auprès de NORDREG (le service de suivi du trafic maritime de la Garde côtière canadienne) sera obligatoire et non plus facultatif. De plus, la limite de la compétence canadienne prévue dans la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* sera portée de 100 à 200 milles marins (370 km)[13].

Conclusion

La sécurité ne saurait être examinée abstraction faite des autres défis et possibilités dans l'Arctique. En fait, la sécurité et la défense de l'Arctique mettent en jeu toute une série de questions et d'initiatives qui font que ce secteur présente maintenant une extrême complexité sur le plan des politiques. Qui plus est, l'incertitude entourant la nature exacte des nouvelles menaces accroît la complexité des mesures à prendre pour résoudre les questions de sécurité actuelles dans l'Arctique. À mesure que se définit le rôle de cette région dans la sécurité et la défense du Canada, il est clair que la nature des enjeux changera. En fait, si la sécurité et la défense de l'Arctique peuvent bien être liées à la souveraineté territoriale canadienne, elles le sont aussi de plus en plus à la population du Nord. Bref, l'Arctique canadien ne sera pas plus sûr ni plus à l'abri des menaces que sa population.

Natalie Mychajlyszyn
Division des affaires internationales,
du commerce et des finances

Le 24 octobre 2008

SOURCES

1. P. Whitney Lackenbauer et Matthew Farish, « The Cold War on Canadian Soil: Militarizing a Northern Environment », *Environmental History*, vol. 12, nº 4, 2007 (http://www.historycooperative.org/journals/eh/12.4/lackenbauer.html, consulté le 26 juillet 2008).
2. Défense nationale, « Les Rangers canadiens : aperçu » (http://www.skyhawks.forces.gc.ca/lf/Francais/7_5_1.asp, consulté le 17 juin 2008).
3. Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 33e législature, 10 septembre 1985, p. 6462 à 6464.
4. Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 1 : *Un passé, un avenir*, Ottawa, 1996, p. 55, 67.
5. Andrea Charron, « The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away? », *International Journal*, vol. 60, nº 3, 2005, p. 831 à 848 (p. 840).
6. Rob Huebert, « Renaissance in Canadian Arctic Security? », *Calgary Papers in Military and Strategic Policy*, vol. 2, 2007; Ed Struzik, « Who's guarding our back door? », *The Toronto Star*, 18 novembre 2007 (http://www.thestar.com/Arctic%20In%20Peril/article/277429, consulté le 13 juin 2008).
7. Charron (2005), p. 843.
8. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005, p. 17 à 20; *Assurer la souveraineté du Canada dans l'Arctique*, discours du premier ministre Stephen Harper, Iqaluit, 12 août 2006 (http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1272); *L'appel du Nord*, discours du premier ministre Stephen Harper, Yellowknife, 17 août 2007 (http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1560); *Le Premier ministre Stephen Harper annonce de nouveaux navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique*, communiqué, 9 juillet 2007 (http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1742); *Le Premier ministre annonce l'élargissement des installations et des opérations des Forces canadiennes dans l'Arctique*, communiqué, 10 août 2007 (http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1761); *Un leadership fort. Un Canada meilleur*, Discours du Trône, 16 octobre 2007, p. 3 et 4 (http://www.sft-ddt.gc.ca/grfx/docs/stddt-1.pdf, consulté le 20 décembre 2007).
9. John Bradley, « Arctic Patricia 2006 Takes Place in Nunavut », Ministère de la défense nationale, mis à jour le 16 mars 2006 (http://www.army.forces.gc.ca/lfwa/feature_arctic_patricia06.htm); *Le Premier ministre souligne le rôle capital que jouent les Forces canadiennes pour renforcer notre souveraineté dans l'Arctique*, communiqué, 12 août 2006 (http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1273); Défense nationale et Forces canadiennes, *Opération interarmées et intégrée des FC dans l'est de l'Arctique canadien*, communiqué (JTFN/FOIN NR-06.007), 11 août 2006 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2023, consulté le 17 juin 2008).
10. Défense nationale et Forces canadiennes, *Le gouvernement du Canada ajoute des unités de la Réserve en Nouvelle-Écosse et dans les Territoires du Nord-Ouest*, communiqué (NR-08.063), 5 septembre 2008 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2764, consulté le 23 octobre 2008).
11. Défense nationale et Forces canadiennes, *Le ministre MacKay annonce un soutien financier pour les Rangers juniors canadiens*, communiqué (NR-08.055), 21 août 2008 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2742, consulté le 23 octobre 2008).
12. Défense nationale et Forces canadiennes, *Opération NANOOK 07*, document d'information (BG #07.004), 7 août 2007 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2412, consulté le 17 juin 2008); Défense nationale et Forces canadiennes, *Les Forces canadiennes dirigent une opération de souveraineté dans l'Arctique*, communiqué (NR #08.003), 19 août 2008 (http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2739, consulté le 23 octobre 2008).
13. Bob Weber, « Northwest Passage is ours, Harper tells the world », *Hamilton Spectator*, 28 août 2008, p. A8; « Canada's claim of Arctic sovereignty faces hard, cold realities », *Vancouver Sun*, 29 août 2008, p. A10; « Arctic sovereignty: PM pledges wider Arctic patrols », *The Globe and Mail* [Toronto], 28 août 2008, p. A7.

This publication is also available in English.